

Tristan Loloum

Le gouvernement de la nature - Tourisme et institutions environnementales dans le Nordeste brésilien

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Tristan Loloum, « Le gouvernement de la nature - Tourisme et institutions environnementales dans le Nordeste brésilien », *L'Espace Politique* [En ligne], 28 | 2016-1, mis en ligne le 27 avril 2016, consulté le 02 mai 2016. URL : <http://espacepolitique.revues.org/3716> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.3716

Éditeur : Département de géographie de l'université de Reims Champagne-Ardenne
<http://espacepolitique.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :
<http://espacepolitique.revues.org/3716>

Document généré automatiquement le 02 mai 2016.

Les contenus de L'Espace politique sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 France.

Tristan Loloum

Le gouvernement de la nature - Tourisme et institutions environnementales dans le Nordeste brésilien

Introduction

- 1 Quel rôle le tourisme joue-t-il dans l'institution de nouvelles normes environnementales ? Quel type de contrôle et de contraintes les régulateurs environnementaux exercent-ils sur les acteurs touristiques ? La question des régulations environnementales est particulièrement sensible dans les territoires touristiques, car leur attractivité repose en grande partie sur les ressources paysagères. Le tourisme entretient ainsi une relation ambivalente avec l'environnement : tout en contribuant à sa destruction par un usage intensif des ressources, il permet sa protection en donnant une nouvelle valeur économique et symbolique à la nature.
- 2 Sur le littoral du nord-est brésilien, les institutions environnementales se sont développées conjointement au tourisme. Une *première raison* à cela est économique. Le tourisme étant devenu un moteur de croissance régionale, il convenait de le protéger de lui-même en quelque sorte afin d'assurer un développement ordonné et « durable ». Par ailleurs, les revenus générés par le tourisme ont permis de financer les administrations environnementales sous forme d'impôts et de taxes. Une *deuxième raison* au développement conjoint du tourisme et des administrations environnementales est que l'activité touristique provoque des impacts, des conflits d'usages et des risques (avérés ou perçus) qu'il faut réguler. Les institutions coutumières et communautaires ne sont dès lors plus suffisantes à résoudre ces questions du fait de la technicité accrue des problèmes et de la diversification sociale induite par le tourisme (immigration, internationalisation, nouvelle division du travail). Il faut désormais des administrations impersonnelles (légal-rationnelles) pour délivrer des autorisations, évaluer les impacts, protéger les espaces sensibles, démêler les contentieux, punir les infractions, etc. Mais le passage d'une gestion coutumière des « communs » par les liens personnels et communautaires, à une rationalité de type légal et bureaucratique ne se fait pas sans accroc : non seulement parce que les individus ne sont pas toujours préparés pour faire face à ce nouveau mode de gouvernement, mais aussi parce que la bureaucratie environnementale est souvent issue d'arrangements historiques, institutionnels et législatifs contradictoires. Enfin, une *troisième raison* est que le tourisme attise des revendications environnementalistes à travers la venue de groupes de populations (touristes, néo-résidents, activistes) déjà sensibilisés aux valeurs écologistes ; et qui n'hésitent pas à les défendre à travers des actions collectives organisées (associations, mobilisations), des recours administratifs ou des remontrances quotidiennes à l'encontre des comportements environnementalement « déviants ». La « conscience environnementale » devient dès lors un marqueur des divisions sociales et « l'éducation environnementale », une nouvelle police des conduites.
- 3 L'institutionnalisation de l'environnement est un processus long et conflictuel. Au Brésil, le droit de l'environnement est un droit jeune et complexe, au même titre que les institutions qui ont la charge de son exécution. Dans l'État du Rio Grande do Norte (RN), l'Institut Brésilien de l'Environnement (IBAMA) - l'organe fédéral de régulation - et l'Institut pour le Développement Durable et l'Environnement (IDEMA) - l'organe de l'État fédéré - sont régulièrement taxés de « bureaucratiques », d'« incompetents », voire de « corrompus » par les écologistes et les acteurs du tourisme. Il en va de même pour les services environnementaux des municipalités, de plus en plus sollicités depuis la Constitution de 1988 qui étend leurs prérogatives en matière d'aménagement du territoire. La superposition des compétences environnementales entre l'échelon fédéral, régional et municipal donne régulièrement lieu à des conflits entre administrations. Pour les particuliers, les demandes de « licences environnementales » (*licenças ambientais*), sorte de permis de construire environnementaux,

sont le principal motif de sollicitation de ces organes. Les procédures d'obtention des permis sont vécues comme de véritables « épreuves bureaucratiques », obligeant les individus à jouer des coudes pour se frayer un chemin dans le dédale des démarches administratives. Comment expliquer une telle insécurité juridique ?

4 Dans cet article, je m'intéresse à différentes formes de régulation environnementale de l'activité touristique en étudiant la relation des populations du littoral à l'environnement et aux institutions en charge de sa protection. J'appréhende ces modes de régulation sous l'angle de la « gouvernamentalité environnementale » (Agrawal, 2005 ; Goldman, 2001), un concept inspiré des travaux de Michel Foucault (2004) et insistant sur les enjeux de pouvoir sous-jacents aux rapports socio-environnementaux. L'originalité de cette approche consiste à penser conjointement la dimension institutionnelle et morale des normes environnementales en combinant l'étude des techniques de gouvernement et des savoirs experts pour comprendre comment se sont progressivement imposées des façons de penser et gérer l'environnement. L'analyse généalogique du pouvoir environnemental suppose dès lors d'éclairer les conflits actuels à la lumière des trajectoires historiques des institutions et des pratiques. Pour penser la multiplicité des régulations environnementales, il faut par ailleurs articuler les échelles d'analyse : des interactions quotidiennes, territorialement ancrées dans le contexte d'une station touristique, aux influences des institutions nationales et internationales en passant par les pouvoirs régionaux. L'étude s'inspire également de travaux interrogeant le tourisme comme forme de « pouvoir de surveillance » (Hollinshead, 1999) et analyse en quoi le « regard touristique » participe d'un nouveau mode de gouvernement environnemental (Urry, 1992). Enfin, l'approche « foucaldienne » du tourisme et des régulations environnementales implique de renoncer à une vision tranchée et monolithique des phénomènes de pouvoir. Le pouvoir ne s'impose pas unilatéralement des dominés aux dominants : il est multidirectionnel et relationnel, fait toujours l'objet de résistances et est sujet à l'inertie et au conflit (Cheong et Miller, 2000). De fait, nous verrons que le pouvoir environnemental dans le Nordeste est un pouvoir « faible », fragmentaire et jalonné de fractures internes.

5 Extraite d'une recherche doctorale menée entre 2010 et 2015 sur le littoral du RN (Loloum, 2015a), l'enquête repose sur l'ethnographie d'une station balnéaire internationale (Praia da Pipa) et d'une vingtaine d'entretiens menés auprès de fonctionnaires des organismes environnementaux, d'entrepreneurs immobiliers et hôteliers, de résidents locaux et de militants écologistes. Après une analyse des disputes socio-environnementales au sein de Pipa, je m'intéresse à la genèse des institutions environnementales et à leur fonctionnement interne, notamment à travers l'analyse des procédures de délivrance des « licences environnementales », principal rempart aux constructions immobilières sur le littoral. L'étude révèle le caractère pluriel et fragmentaire du gouvernement de la nature, éclaté entre des subjectivités environnementales antagonistes et des institutions publiques fragiles.

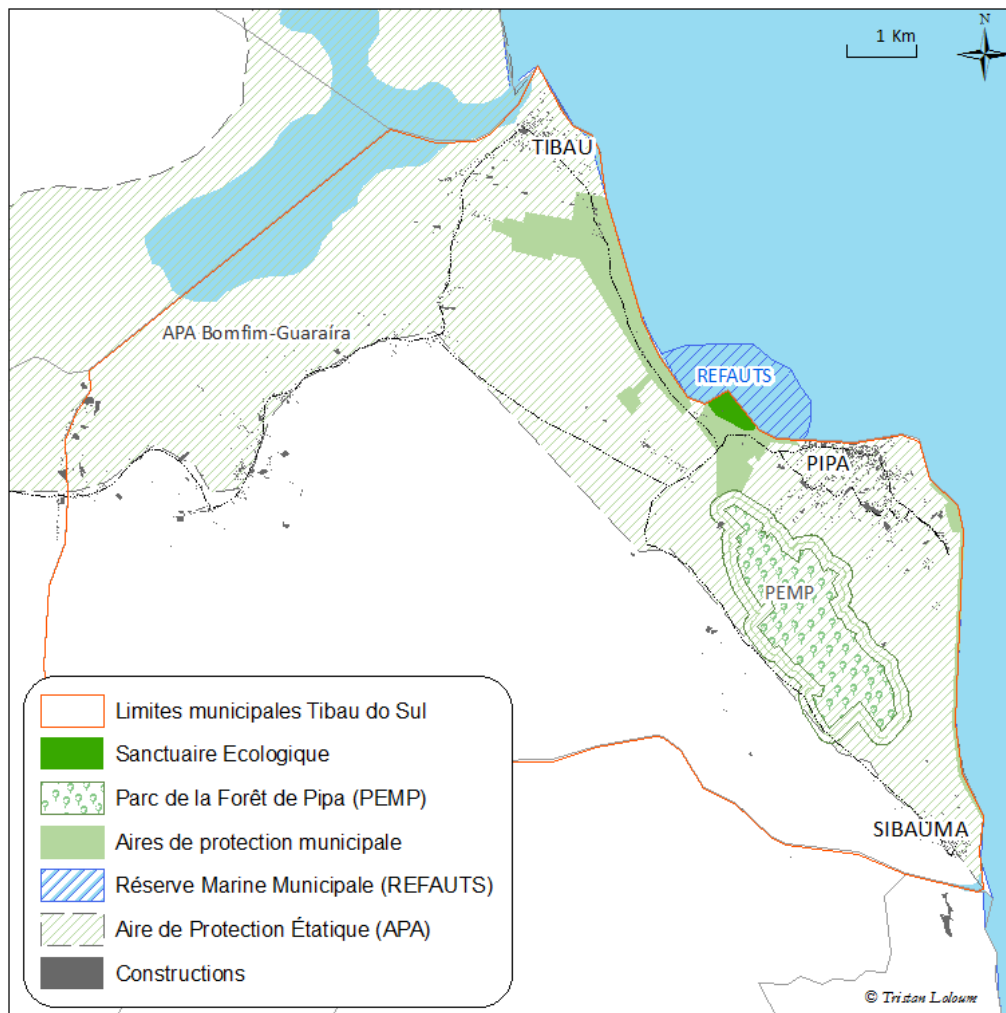
Conflits socio-environnementaux en station

6 Praia da Pipa est une station *cosmopolite et composite* de quelques 6 000 habitants et presque autant de lits touristiques : cosmopolite de par la variété des influences culturelles dont elle est issue, composite de par les divisions sociales et politiques qui la traversent. Située à l'orée de la *zona da mata*, fief historique de la culture de la canne à sucre, elle est double-héritière d'un monde des plantations marqué par les structures sociales post-esclavagistes (Sigaud, 1996) et d'un monde de la pêche artisanale longtemps relégué aux marges de la nation (Diegues, 2005). Le tourisme s'y est développé à partir des années 1970 sous l'impulsion de jeunes surfeurs et voyageurs issus d'une bourgeoisie urbaine et contre-culturelle, avant de s'internationaliser dans les années 1990 avec l'arrivée d'investisseurs étrangers, pour devenir aujourd'hui l'une des destinations phares du tourisme balnéaire nordestin (Loloum, 2015b).

7 La nature y est un thème omniprésent. Outre les surfeurs, Pipa attire des sympathisants écologistes venus des quatre coins du monde. Il faut dire que l'attractivité du lieu tient en large partie à ses attributs naturels : ses falaises escarpées, ses larges dunes, ses restes de forêt primaire (*mata atlântica*), ses populations de dauphins et de tortues marines. Véritable vitrine touristique de la région, Pipa fait l'objet d'une surveillance étroite de la part des organismes

environnementaux. Depuis les années 1990, pas moins de cinq zones de protection ont été créées dans la commune de Tibau do Sul, dont Pipa fait partie intégrante (cf. Figure 1).

Figure 1 : Aires protégées dans la commune de Tibau do Sul



Source : à partir des données de l'IDEMA et du Plan Directeur de Tibau do Sul (2008)

- 8 La première aire de conservation – le « Sanctuaire écologique de Pipa » – est une réserve privée créée en 1991 par David Hassett, un coopérant anglais installé à Natal¹ et passionné d'ornithologie. Centre d'accueil pour plusieurs programmes de conservation (comme le projet de protection des tortues marines TAMAR), le Sanctuaire a été un déclencheur pour d'autres initiatives de préservation dans la région : l'Aire de Protection Environnementale (APA) Bomfim-Guarairas créée en 1999, la Réserve Marine Municipale de Tibau do Sul (REFAUTS) et le Parc Étatique de la Forêt de Pipa (PEMP), tous deux créés en 2006. Le Sanctuaire héberge régulièrement des scientifiques venus étudier la faune, la flore et la géomorphologie côtière. Pipa est de ce fait un territoire amplement étudié, mesuré et cartographié, où écologues et écologistes ont pignon sur rue.
- 9 La première association écologiste, le Noyau Écologique de Pipa (NEP), est créée en 1999 par des nouveaux résidents afin de lutter contre les constructions illégales et sensibiliser les jeunes aux thématiques environnementales. Outre les mobilisations ponctuelles contre l'occupation d'espaces côtiers sensibles, le NEP organise chaque année une « Semaine de l'Environnement » dans le but de conscientiser la population à travers des ateliers de recyclage, des opérations de nettoyage des plages, des conférences-débats, des interventions dans les écoles, etc. L'éducation environnementale est un élément important de la gouvernamentalité environnementale : l'anthropologue José Leite Lopes (2006) y voit un « processus de civilisation » comparable aux « manuels de civilité » étudiés par Norbert Elias (1973). La population « autochtone² » (*nativa*) est une cible prioritaire pour le NEP, qui reste

largement composé de « non-locaux » (*forasteiros*). Régulièrement, militants et néo-résidents se désespèrent de voir les entrepreneurs autochtones installer clandestinement leurs paillotes au pied des falaises, les propriétaires de bateaux touristiques utiliser des tracteurs agricoles sur la plage pour mettre leurs embarcations à la mer ou encore de voir les familles locales (auto)construire leurs habitations dans l'enceinte du Parc de la Forêt : le tout sous l'œil complaisant des élus municipaux, suspectés de « corruption » et de « clientélisme ».

10 Cette insensibilité supposée des « autochtones » face aux questions environnementales peut s'expliquer historiquement et sociologiquement. *Historiquement d'abord*, le littoral n'est un espace admiré et préservé que de façon récente. Avant l'inversion du regard opéré par les romantiques et le tourisme, le littoral était un territoire hostile, exposé aux invasions étrangères, soumis aux embruns de la mer et peu fertile (Diegues, 2005). Les populations qui y habitaient étaient des groupes subalternes : indigènes, paysans-pêcheurs, réfugiés climatiques des sécheresses du *sertão*, esclaves enfuis, etc. (Dantas, 2009). Aujourd'hui encore, on distingue facilement les anciennes maisons autochtones par leur architecture sommaire, typique des auto-constructions populaires, et la direction des ouvertures : tournant le dos à la mer pour se protéger des alizés³. Cela explique sans doute que les familles de pêcheurs ne partagent pas toujours le même « désir de rivages » (Corbin, 1989) que les néo-résidents, qui eux ont fait le choix délibéré d'y habiter. *Sociologiquement ensuite*, les travailleurs autochtones ont un éventail limité d'opportunités de travail du fait des structures spécifiques du marché touristique qui requiert d'importants capitaux économiques et culturels. Les rares activités professionnelles indépendantes auxquelles ils peuvent prétendre – comme la restauration de plage et les promenades en bateau – sont bien souvent celles qui posent problème aux environmentalistes. De même, sur le plan résidentiel, l'enchérissement des prix du foncier amène les locaux à se reporter vers la périphérie de Pipa, en direction des aires protégées.

11 Les autochtones ne sont pas non plus en reste face aux dénonciations des écologistes. Lors de l'observation d'une réunion publique du NEP réalisée en 2014, le président de l'association évoquait les difficultés à faire approuver le Plan de Gestion du Parc de la Forêt (PEMP) par la Chambre Municipale, en *stand-by* depuis la création de la réserve en 2006. Selon lui, cette mauvaise volonté s'expliquerait par la connivence des politiques locaux avec les familles locales empiétant sur le territoire du PEMP. Alors que les participants de la réunion sont presque tous *forasteiros*, un pizzaiolo du restaurant voisin profite d'une pause pour prendre part au débat, tablier à la taille et mains enfarinées. Il est directement concerné par le sujet puisque sa famille possède des terrains à la frontière du parc. Il s'exprime avec un fort accent local en ponctuant ses phrases par des « *entre guillemets* », trahissant par là son inconfort avec le registre de langue soutenu du président et les termes techniques de la conservation : « zones tampons », « plan de gestion », « gestion intégrée », etc. Il suspecte les organismes environnementaux d'avoir augmenté en secret le périmètre de l'aire et de vouloir exproprier les familles en leur faisant signer des papiers qu'ils ne comprennent pas. Le président tente de lui expliquer que le périmètre du Parc n'a pas changé, que chaque zone tampon possède un taux d'occupation différent, que personne ne lui fera signer quoique ce soit sans son consentement, mais les deux hommes ont visiblement du mal à se comprendre. D'autres participants s'invitent dans la discussion qui vire bientôt à la cacophonie. Discrètement, le pizzaiolo profite de l'agitation pour retourner à son fourneau.

12 Un peu plus tard, une jeune femme arrivée en cours de réunion prend la parole pour défendre elle aussi le point de vue des « *nativos* ». Issue d'une modeste famille de pêcheurs, elle fait partie de cette jeunesse autochtone montante. Elle travaille tous les jours comme vendeuse dans une boutique d'art pour financer ses études de Droit dans une petite université privée de Natal. Âgée de 31 ans, elle fréquente cette « communauté cosmopolite » de Pipa depuis son plus jeune âge. Elle a grandi avec le tourisme, à l'intersection des mondes de la pêche, du surf et de la fête. À la différence du pizzaiolo, son expression est sûre et suscite le silence de l'assemblée. Elle commence par évoquer le contraste entre le centre touristique de Pipa – « la belle Pipa » – et les « sous-quartiers » [*suburbios*] en proie à la pauvreté et aux problèmes de drogue. Sa famille possède elle aussi des terrains dans ce nouveau quartier populaire surgi en périphérie de Pipa, à la lisière de la Forêt. Elle se dit favorable au Parc mais regrette que

l'on accuse systématiquement les locaux de détruire la forêt alors qu'ils l'ont si longtemps préservée de façon coutumière. Elle s'en prend aux « politiques » qui ne se manifestent qu'en période d'élection et aux organismes environnementaux dont les interlocuteurs changent à chaque alternance de gouvernement. Selon elle, les principaux responsables de la déforestation dans le parc sont les riches étrangers qui soudoient les locaux pour prélever des essences de bois :

- 13 « Vous pensez que les locaux ont de quoi se construire de belles maisons en bois ? Il y a forcément quelqu'un derrière qui les paye pour aller prendre du bois... C'est facile pour quelqu'un qui est né avec une cuillère en argent dans la bouche de s'en prendre à celui qui est né avec une cuillère en bois. »
- 14 Un autre jour, lorsque je la rencontre pour un entretien privé, elle me fait part de son exaspération face à certains « pseudo-activistes » qu'elle accuse de prêcher l'écologie alors qu'eux-mêmes vivent dans des espaces sensibles :
- 15 « Comment peut-on avoir une maison au sommet d'une dune comme celle du *Morro da Vicenza* et arriver dans une réunion pour dire qu'on va protéger le *Parc de la Forêt*, que les gens doivent dégager... Pourquoi ne sortiraient-ils pas eux du *Morro da Vicenza*. Combien y a-t-il de *natifs* en haut de cette dune ? Aucun ! Et tu sais pourquoi ? Parce qu'avant, ce n'était pas possible d'y construire à cause du vent et du sable... On n'avait pas les moyens de construire, donc on préservait. Maintenant, il y a des chalets partout. Pourtant eux, personne ne leur crie dessus. »
- 16 On comprend à travers ces quelques anecdotes que les conflits socio-environnementaux à Pipa sont le résultat de conceptions adverses de la nature - ce qu'Arjun Agrawal (2005) appelle des « environnements différenciés⁴ » -, mais aussi d'intérêts économiques et de positions sociales antagonistes. Derrière ces disputes se jouent des luttes d'appropriation du territoire, que ce soit pour l'implantation d'aires protégées (publiques ou privées), l'usage économique des plages, l'exploitation de la forêt, la spéculation immobilière ou des motivations « Not In My Backyard » (NIMBY) déguisées en arguments écologistes. Dans le même temps, ces différents intérêts sont alignés sur des formes de savoirs spécifiques et hiérarchisés. En ce sens, les savoirs experts des environnementalistes s'imposent aux couches populaires comme des évidences, à la manière des manuels de civilité. Pierre Lascoumes (1994) et Florian Charvolin (2003) ont montré que le « pouvoir environnemental » fonde sa légitimité sur une rationalité scientifique et technique portée par les ingénieurs et les savants. L'usage des cartes, des « études d'impact » et des « plans de gestion » sont aussi des manières d'induire de nouvelles conduites environnementales, non pas en contraignant directement les individus, mais en offrant un cadrage cognitif et rationnel qui justifie une utilisation du territoire à des fins de conservation (Scott, 1998 ; Rutherford, 1999 ; Braun, 2000).
- 17 Le pouvoir environnemental n'est pas un pouvoir homogène, cohérent et incontesté. La pluralité des rationalités environnementales se reflète également dans les institutions régulatrices. Celles-ci sont très critiquées, tant par les entrepreneurs immobiliers et touristiques qui leurs reprochent d'être la source d'une grande « insécurité juridique », que par les écologistes qui dénoncent leur inefficacité et leur soumission aux lobbys économiques et politiques. Cette situation tient à la fois à la structure fédéraliste de l'administration publique brésilienne et à la genèse particulière - en patchwork - des institutions environnementales.

Genèse du patchwork politico-environnemental brésilien

- 18 Pour l'anthropologue Jose Sergio Leite Lopes (2006), l'émergence des premières administrations environnementales brésiennes découle de trois facteurs principaux : les premières grandes conférences internationales sur l'environnement, la volonté de « modernisation » du régime militaire (1964-1981) et les conflits sociaux dans les grands pôles industriels du pays. À la Conférence de Stockholm en 1972, le gouvernement brésilien est partagé entre des partisans de l'industrialisation et une minorité éclairée de hauts fonctionnaires voyant dans les programmes environnementaux une opportunité de financements internationaux. Un Secrétariat à l'Environnement (SEEMA) est créé en 1973 sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur pour honorer certains des engagements

pris à l'international. Mais la législation environnementale brésilienne se développe surtout « par le bas », autour des pôles industriels des États de São Paulo et Rio de Janeiro, qui se dotent d'administrations spécifiques : respectivement la Compagnie de Technologie d'Assainissement Environnemental (CETESB) et la Fondation Étatique d'Ingénierie de l'Environnement (FEEMA). Le régime militaire intègre quant à lui la dimension environnementale à son programme au titre de la « modernisation scientifique de l'État ». Il met en place un Système de Régulation des Activités Polluantes (SLAP) en 1977 puis une Politique Nationale de l'Environnement en 1981. Le Conseil National de l'Environnement (CONAMA) est créé un an plus tard dans le but de mettre en œuvre cette politique environnementale. Au sortir de la dictature, la cause écologique devient un catalyseur des conflits sociaux entre ouvriers et grandes firmes industrielles⁵. La Loi d'Action Civile votée en 1985 offre des voies de recours aux familles de travailleurs et aux communes affectées par les pollutions industrielles. On assiste ainsi - pour reprendre l'expression de José Sergio Leite Lopes - à une « environnementalisation des conflits sociaux » : « on voit s'opérer un processus historique de transition d'intenses conflits situés à l'intérieur de l'usine, menés par des syndicats ouvriers autour de questions de travail, à une situation de conflits de la ville contre l'usine, pour des motifs de pollution industrielle et d'environnement » (Leite Lopes 2006, p.44).

- 19 Dans l'État du Rio Grande do Norte, l'histoire des organismes environnementaux illustre assez bien l'ambivalence politique de l'actuel IDEMA - l'institut étatique en charge des politiques environnementales dans le RN - qui est issu de la fusion de deux administrations distinctes. La première, l'Institut du Développement Économique (IDEC), est conçue en 1973 comme un organe de planification régionale dont le travail se concentre alors sur les pôles industriels de Natal et Mossoró⁶. La seconde, la Coordination de l'Environnement (CMA), est créée en 1983 pour mettre en œuvre la toute récente législation environnementale issue du Conseil National de l'Environnement (CONAMA) et coordonner les projets d'assainissement. Ce n'est qu'en 1998 que l'IDEC absorbe la CMA pour devenir l'actuel Institut pour le Développement et l'Environnement (IDEMA). La « gestion côtière » devient alors un axe prioritaire des actions de l'IDEMA, inscrit dans le cadre du Plan de zonage écologico-économique du Littoral Oriental du RN (loi n°7872/2000). Avec le boom immobilier-touristique des années 2000, l'IDEMA en charge des licences environnementales est fortement sollicité (cf. Tableau 1) et devient un véritable instrument du développement économique de la région.

Figure 2 - Licences environnementales émises par l'IDEMA (RN)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Resorts, hôtels, parcs thématiques</i>	0	4	16	67	18	5	10	9
<i>Condominiums</i>	1	3	68	166	99	100	21	15
<i>Lotissements, démembrements</i>	0	3	32	37	28	54	40	46
<i>Autres</i>	0	1	55	44	41	36	96	43
Total pour la construction civile	1	11	171	314	186	195	167	113
Total licences émises	26	925	2181	5321	3226	2548	2768	3045

Source : statistiques de l'IDEMA-RN.

- 20 Mais l'interventionnisme accru des organismes environnementaux ne se fait pas sans accrocs. Il donne lieu à de nombreux conflits de compétences entre administrations fédérales, régionales et municipales, imputables à la fois à une définition lâche des compétences environnementales et à des cultures institutionnelles antagonistes. Érigée en principe constitutionnel dans l'article n°23 de la Constitution 1988, la distribution des compétences en matière d'autorisations environnementales n'a été traduite dans l'ordre législatif qu'en 2011. En l'absence de loi complémentaire offrant un cadre solide à la disposition constitutionnelle (en soi insuffisante pour préciser les domaines de compétence de chaque échelon), plusieurs « résolutions » ont cherché à combler le vide juridique. La Résolution CONAMA n° 237/1997 visait notamment à établir des critères stricts de partage des compétences. Mais le statut de cette disposition était de fait fragile : en tant que « résolution », elle constituait une « norme

infralégale » (Faria, 2011, p. 7) sujette à des interprétations doctrinales divergentes et à de constants recours en justice (Araujo, 2013).

- 21 La procédure de délivrance de licences environnementales fait régulièrement l'objet de contentieux entre administrations et administrés, et entre administrations elles-mêmes. « L'Opération Côte Verte » [*Operação Costa Verde*] lancée en 2010 est emblématique de ces antagonismes. Il s'agit d'une opération de « police environnementale » lancée par l'organe fédéral (IBAMA) dans le but de contrôler la régularité des constructions immobilières situées sur le littoral sud de l'État, la partie la plus touristique du RN dont fait partie Tibau do Sul. Aux dires du coordinateur de l'opération, 37 des 50 établissements contrôlés seraient en situation irrégulière. Le plus souvent, il s'agit d'établissements construits avec des « licences illégales », c'est-à-dire délivrées sur des bases juridiques contestables. Même si ce sont les particuliers qui sont portés responsables (et doivent dès lors s'acquitter des amendes imputables, voire fermer leurs établissements), c'est indirectement l'IDEMA qui est mis en cause, puisqu'il est l'organe compétent pour valider les études d'impacts et accorder les licences. Le désaccord juridique s'explique notamment par le fait que chaque organe invoque une base juridique différente. Alors que l'IBAMA invoque le Code Forestier (loi n°4771/1965, depuis substituée par la loi n°12651/2012) interdisant les constructions sur une distance de 100 mètres à partir du pied des falaises littorales, l'IDEMA se réfère quant à lui à la loi étatique n°7871/2004 autorisant les édifications à partir de 33 mètres depuis la rupture du relief. De même, alors que les fonctionnaires de l'IBAMA font valoir le principe de « hiérarchie des normes », les juristes de l'IDEMA mettent en avant le principe de « subsidiarité » des décisions.
- 22 On observe un schéma similaire de conflits de compétence entre l'échelon étatique et municipal. En 2013, la municipalité de Tibau do Sul obtient le droit de délivrer elle-même les licences environnementales. Mais à défaut de moyens techniques et humains suffisants, elle est contrainte de sous-traiter les services d'expertise (cartographie, études d'impact, visites techniques) à un bureau d'études de Natal. Un an plus tard, le Ministère Public publie une note officielle⁷ ordonnant que la prérogative environnementale retourne à l'IDEMA, en raison de nombreuses irrégularités constatées dans la gestion de la commune (absence d'équipes techniques, déficit accumulé par le Fonds Municipal pour l'Environnement, octrois litigieux de licences, etc.). Ainsi, de la même manière que l'IBAMA était entré en conflit avec l'IDEMA en contestant la validité des licences délivrées, c'est désormais au tour de l'IDEMA de mettre en cause la légalité des licences de la municipalité en dénonçant les propriétaires des établissements devant le Ministère Public. Pour l'architecte en charge de l'urbanisme à Tibau do Sul, les accusations de l'IDEMA n'ont aucun fondement légal :
- 23 « Ils se basent sur un document produit en interne à l'IDEMA qui signale une aire de préservation permanente mais qui n'a jamais été approuvée. D'ailleurs, la zone dont ils parlent possède déjà des constructions validées par eux-mêmes, bien avant que la municipalité n'ait la compétence des licences » (Entretien avec l'architecte de la commune de Tibau do Sul).
- 24 L'architecte reconnaît néanmoins que la municipalité fait parfois preuve d'une certaine « flexibilité » à l'égard de certaines requêtes des habitants, et ce pour les encourager à déclarer leurs constructions individuelles.
- 25 « La position de la municipalité, c'est d'essayer de faire les licences, parce qu'il n'y a rien de pire que des constructions irrégulières où tu n'as aucun moyen de connaître le taux d'occupation, le système d'assainissement, etc. Donc quand on les oblige à passer par la procédure d'autorisation environnementale, on les encourage à s'inscrire dans un cadre minimal de respect environnemental » (*idem*).
- 26 Autrement dit, sa position est qu'un urbanisme partiellement conforme vaut mieux qu'un urbanisme totalement clandestin. On retrouve ici le mécanisme déjà décrit par James Holston (2008) au sujet du droit foncier brésilien, qui consiste à « légaliser l'illégal » lorsque la loi ne permet pas de résoudre les litiges du fait de ses incohérences intrinsèques. En effet, l'enchevêtrement de réformes foncières échouées et de contre-réformes réussies a donné naissance à un régime foncier confus, pouvant faire l'objet d'interprétations contradictoires et d'interminables recours en justice. L'opacité et l'instabilité du droit foncier renforcent ainsi le pouvoir discrétionnaire des juges qui, confrontés à l'incapacité de démêler le légal de l'illégal

(dans des délais et à des coûts raisonnables), sont souvent amenés à recourir à « l'accord extrajudiciaire » pour mettre fin aux cas insolubles et ainsi « légaliser l'illégal ».

Cultures institutionnelles et politisation des administrations

- 27 Les divergences entre organes environnementaux ne sont pas qu'une question de droit, elles reflètent aussi des cultures institutionnelles différentes. Le coordinateur de l'Opération Costa Verde (mentionnée précédemment) incarne bien l'éthique comportementale du fonctionnaire fédéral. Formé à Brasília, il affirme avoir conçu cette opération « de A à Z » alors qu'il réalisait sa thèse de doctorat sur l'érosion côtière dans le RN. Son double statut de fonctionnaire fédéral et d'universitaire lui confère une position « en surplomb » sur les problèmes environnementaux du Rio Grande do Norte. Il juge les fonctionnaires des services étatiques « techniquement incompetents » et « souvent ignorants de la législation en vigueur ». En interne, les Aires de Protection Environnementales (APA) gérées par l>IDEMA sont moqueusement qualifiées d'Aires de Protection « Approximatives ». L'arrogance de la police fédérale environnementale est bien connue des fonctionnaires étatiques et des constructeurs immobiliers, qui ironisent sur l'intransigeance zélée des « justiciers de l'IBAMA ». Pour le politologue Ivan Dutra Faria, la rigidité et la verticalité de l'IBAMA seraient le résultat d'un « défaut congénital » de l'institution : « créée à partir de la fusion de quatre organismes (SEMA, IBDF, SUDHEVEA et SUDEPE) en amalgamant des cultures organisationnelles très différentes, l'union de structures d'aménagement et d'autres de contrôle est à la source de conflits redondants. La conjugaison néfaste entre la tendance notariale du service public brésilien et une forte vocation corporatiste est un fait marquant de la gestion de l'IBAMA. [...] L'Institut n'a jamais été créé comme une structure capable de négocier avec la société » (Faria, 2011, p.11-12).
- 28 Les organismes environnementaux sont des administrations fortement politisées. Alors que l'IBAMA est souvent associé aux positions centralistes du Parti des Travailleurs, l>IDEMA est plutôt vu comme une administration politiquement dépendante de l'oligarchie régionale. Initialement conçu comme un organe de planification économique progressivement doté de prérogatives environnementales, l>IDEMA obéit à une logique d'exécution. C'est du moins ce que laisse entendre ce fonctionnaire de l'IBAMA lorsqu'il décrit les études d'impacts de l>IDEMA comme « purement notariales : ils n'analysent pas le fond des dossiers. Ils veulent juste savoir si le mec a rempli la check-list : tu présentes le document demandé, tu payes la taxe, et on n'en parle plus... ». Par ailleurs, la rotation incessante des postes de direction de l>IDEMA accentue la perméabilité de l'institution. Les nominations par accointance politique (ou familiale) font régulièrement les titres de la presse régionale. En 2011, on pouvait lire par exemple : « Rosalba [la gouverneure] démet les protégés de Wober Junior de l>IDEMA et nomme les filleuls politiques de Robinson » ; « ces démissions font suite à la série de substitutions effectuées par la gouverneure Rosalba Ciarlini depuis que le vice-gouverneur Robinson Faria (PSD) a annoncé sa rupture » ; ou encore en 2013 « le beau-frère du député Ricardo Motta sera le nouveau directeur général de l>IDEMA ». Dans un entretien, cet ex-conseiller juridique de l>IDEMA évoque les effets d'une telle rotation politique sur la vie interne de l'institution :
- 29 « La direction de l'organe change à chaque alternance : les chefs de départements, du conseil juridique, du secteur des licences environnementales, des unités de conservation, etc. Ceux qui sont recrutés sur concours sont pérennes, mais parmi ceux qui sont contractuels... certains sont épargnés et d'autres non. En général, il faut connaître quelqu'un qui a les 'épaules larges' [*um costa-larga*] pour se maintenir. [...] Ces changements politiques chamboulent toute l'organisation, le rythme de travail. Il faut du temps à chaque fois pour s'habituer, comprendre comment fonctionnent les services... » (Entretien avec un ancien conseiller juridique de l>IDEMA).
- 30 Cette politisation a également pour effet de décourager les fonctionnaires à s'investir dans l'administration pour gravir les échelons de la hiérarchie et faire évoluer leur carrière (Asibuo, 1992). Beaucoup d'entre eux sont contractuels. Selon un journaliste d'un quotidien régional, ils seraient « plus de 400 agents publics sous-traités depuis plus de dix ans, sans avoir jamais passé de concours public, [alors que] l'équipe de contrôle de l>IDEMA compte actuellement 15

fonctionnaires permanents, qui se relaient pour parcourir tout l'État, et répondre aux quelques 400 demandes par mois en moyenne pour des licences environnementales, des plaintes ou des sollicitations externes¹¹. La précarité des statuts accroît la dépendance vis-à-vis des postes de direction. En compensation, un système de « gratifications ponctuelles » permet d'arrondir les fins de mois, de même que les *per diem* octroyés pour les visites de terrain des fonctionnaires. Difficilement contrôlables d'un point de vue comptable, ces gratifications ont pour effet de renforcer le pouvoir discrétionnaire des chefs de service. Logiquement, beaucoup de fonctionnaires pratiquent ce que Gerhardt Anders (2005) appelle le *moonlighting*, le fait de cumuler plusieurs activités professionnelles en plus de la fonction publique. C'est le cas par exemple de l'ancien conseiller juridique interrogé plus haut, qui comme beaucoup de fonctionnaires contractuels travaille le matin comme conseiller à l'IDEMA et l'après-midi comme juriste spécialisé dans une grande entreprise de construction civile. Le *turn-over* des fonctionnaires participe ainsi à accroître la « perméabilité » et les conflits d'intérêts entre administrations environnementales et secteur privé.

L'environnement au guichet

- 31 Le pluralisme et la conflictualité des institutions environnementales sont à l'origine d'une grande insécurité juridique pour les entrepreneurs touristiques, qui doivent redoubler d'efforts et de prudence à l'heure de demander des autorisations. Pour les investisseurs étrangers que j'ai rencontrés, le passage devant l'IDEMA est présenté comme une véritable épreuve. C'est auprès de cette administration qu'ils doivent obtenir les licences environnementales, au terme d'une coûteuse étude d'impact et de nombreuses allées et venues à Natal. João¹² est un agent immobilier portugais installé à Pipa depuis la fin des années 1990. Il a déjà réalisé plusieurs projets immobiliers-touristiques pour différents groupes européens. Il connaît bien les ficelles administratives des achats de terres, des créations de sociétés anonymes, des régularisations foncières, des permis de construire et des autorisations environnementales. Après l'écroulement de la bulle immobilière en 2008, il s'est reconverti dans le résidentiel, profitant de l'appel d'air créé par le programme gouvernemental de logement social *Minha Casa, Minha Vida*. Pourtant, il continue d'éprouver des difficultés auprès des organismes environnementaux. Voici sa description textuelle des méandres administratifs de l'autorisation environnementale :
- 32 « Mon projet a été déposé le 2 avril pour l'analyse technique. Ça fait maintenant trois mois. Toutes les semaines, toutes les semaines sans exception, je les appelle le mercredi et je leur demande des nouvelles de mon projet. Tous les mercredis, j'appelle la même personne. « Dona Odete, c'est encore moi, João : comment elle va aujourd'hui ? » —« Oui-oui, la semaine prochaine c'est réglé ». La semaine suivante j'appelle, mais à chaque fois le fonctionnaire en charge est parti en formation, ou alors il est en réunion, ou il est parti manger... À chaque fois c'est quelque chose de différent. Aujourd'hui j'ai encore appelé pour savoir où en était mon projet. J'avais appelé hier, mais il n'y avait personne. Ils m'ont dit que le projet était au service de géoréférencement. OK. « Qui est la personne en charge du géoréférencement ? », je demande. On me dit : « c'est Untel ». Alors j'appelle le monsieur il me dit qu'il doit vérifier si le projet n'est pas dans une aire protégée. Ensuite qu'ils doivent envoyer le dossier à un autre secteur qui va certifier que le projet n'est pas dans une aire protégée. Ils ont peur, avec tous les projecteurs braqués sur Pipa. Ils veulent toutes les garanties par écrit, même si c'est une chose évidente : parce que l'aire protégée la plus proche se trouve à plus de 20 km de mon terrain. Du coup le monsieur me dit qu'il va rendre le dossier aujourd'hui, alors je lui demande où sera mon projet demain. Il faut jouer un marquage serré. Vendredi j'appelle le directeur pour lui rappeler qui j'ai vu et lui demander de s'assurer que tout va bien « Serait-il possible que vous regardiez si tout se passe bien ? ». Ils ne me supportent plus là-bas, dès qu'ils me voient arriver c'est « ola, ola, ola ! ». Tout le monde me connaît. Mais il ne faut jamais s'emporter avec qui que ce soit ni insinuer quoi que ce soit, je reste cordial. La seule chose que je demande toujours c'est « s'il y a quoi que ce soit que je dois faire, vous me le dites et j'y vais tout de suite ». Parfois, il faut jongler entre plusieurs procédures. Par exemple, ça a pris un temps fou pour obtenir un permis de la SEMARH [Secrétariat de l'Environnement et des Ressources Hydriques], parce que comme il n'y avait pas d'adduction d'eau là où je

suis, j'ai dû faire creuser un puits, et pour ça il fallait un permis. Ça a mis cinq mois pour l'avoir et sa validité était de six mois. Du coup la licence est vite devenue caduque, il a fallu que je demande une prolongation sinon ça annulait l'autre procédure. Donc tu vois c'est un effet boule de neige. Plus ils tardent, plus les documents que tu remets commencent à expirer. Ça devient une histoire sans fin » (João, agent immobilier portugais).

33 Le récit de João n'est pas sans rappeler celui de l'anthropologue Mahaman Tidjani Alou (2007) au sujet de l'administration judiciaire nigérienne, qui raconte les mésaventures d'un administré baladé d'un bureau à l'autre, voyant sa simple demande de certificat de nationalité se transformer en véritable procédure kafkaïenne - jusqu'à l'intervention salvatrice d'un « camarade de lycée » devenu magistrat. Le point commun ici, c'est l'incertitude permanente et l'usage du temps dans les administrations par les petits fonctionnaires comme ressource de domination. Un autre promoteur, espagnol celui-ci, corrobore ce propos :

34 « Quand tu montes un projet, tu as 12 mois où tu ne contrôles rien. Même si c'est ton projet, la bureaucratie de l'IDEMA et de l'IBAMA peut te faire mariner jusqu'à 6 mois. Si tu viens innocemment sans connaître, ça peut durer jusqu'à 24 mois. Ils te font tourner en bourrique. Ils te demandent un papier qui n'existe pas. Ils te disent par exemple que pour ouvrir la procédure ils ont besoin de tel document. Mais quand tu arrives avec le document en question, ils te disent que tu as aussi besoin de tel autre. Pourquoi ils ne te l'ont pas dit avant ?... Il faut toujours demander. Il faut que tu ailles avec eux et que tu épluches tout le dossier page par page pour savoir ce dont ils ont besoin... » (Entretien avec un promoteur immobilier espagnol).

35 Comme le remarque Benoît de L'Estoile au sujet des relations entre agents publics et bénéficiaires de la Réforme Agraire : « le caractère partiel, discontinu, parfois incohérent, de la présence de l'État a pour effet que cet espace est, de fait, largement régulé par les relations interpersonnelles. Cette situation de double réalité à laquelle se trouvent confrontés les bénéficiaires crée une grande incertitude et une réelle insécurité, à la fois physique, juridique et cognitive » (L'Estoile, 2015, p.16). Cette insécurité juridique renforce ainsi le rôle des intermédiaires et des « bureaucrates de terrain » (*street-level bureaucrats*) en tant que « courtiers¹³ » de l'institution (Birschenk, Chauveau & de Sardan 2000). « L'herméneutique juridique » des avocats et les « négociations à l'amiable » au guichet sont de ce fait au cœur des décisions administratives.

36 En l'absence d'aiguillage clair, les requérants sont amenés à adopter une relation personnaliste avec les fonctionnaires de guichet. Les secrétaires administratives – comme Dona Odete évoquée par João - jouent ainsi un rôle nodal. Véritables interfaces¹⁴ entre l'appareil bureaucratique et les usagers, elles occupent ce que Max Gluckman appelle une « position interhiérarchique », c'est-à-dire des « positions administratives où se rencontrent des niveaux distincts de relations sociales, organisées selon leur propre hiérarchie » (Gluckman, 1968, cité par L'Estoile, 2015, p.18).

37 Les avocats peuvent également jouer une fonction de « courtiers » du développement immobilier et touristique : un promoteur espagnol m'assura un jour que « la meilleure économie qu'un entrepreneur immobilier puisse faire, c'est d'engager un bon avocat ». Outre ses compétences juridiques, l'avocat peut faire jouer ses relations sociales, comme le laisse entendre cet hôtelier français affirmant qu'au Brésil « il y a deux types d'avocats : celui qui connaît la loi, et celui qui connaît le juge ».

38 Autres figures du courtage bureaucratique, les « commissionnaires » [*despachantes*] sont des professionnels spécifiquement recrutés pour traiter des formalités administratives apparemment anecdotiques : faire la queue, relancer un fonctionnaire, s'assurer qu'aucun papier ne manque, etc. Pourtant, leur patience, leur connaissance des codes, des routines et des personnes de chaque administration font d'eux des rouages essentiels de l'administration. Tant les commissionnaires que les avocats ont pour rôle de réduire le pouvoir discrétionnaire des bureaucrates.

39 Beaucoup d'entrepreneurs se désistent face aux difficultés administratives et se résignent à payer pour accélérer le processus. C'est ce que l'agent immobilier João appelle le « système » de la corruption :

- 40 « N’entre pas qui veut dans ce système. C’est un jeu de connaissances, un jeu de qui connaît qui. C’est quelqu’un qui t’indique un avocat, qui va parler avec quelqu’un d’autre, et qui touchera sa commission. Tout le monde va toucher quelque chose » (Jão, agent immobilier portugais).
- 41 À l’encontre des visions moralistes de la corruption, les anthropologues travaillant sur ce phénomène ont veillé à le replacer dans un ensemble de pratiques de réciprocité caractéristiques de n’importe quelle administration : « la corruption n’est pas analytiquement dissociable d’un régime de faveurs, des passe-droits, des recommandations, du ‘piston’, du népotisme et de l’ensemble des avantages accordés au titre de la famille, du voisinage, de l’amitié, de la camaraderie scolaire, universitaire ou professionnelle, ou du corporatisme » (Blundo & de Sardan 2007, p. 13). Il faut ainsi replacer la corruption dans un continuum de pratiques, un système global de réciprocités. Jão assure n’avoir jamais « trempé dans ce genre de combines », mais reconnaît que cette position est parfois difficile à tenir, car « certains fonctionnaires te créent des difficultés pour te vendre des facilités ». Il faut alors se plier à toutes les exigences formelles, recourir à des professionnels, le cas échéant entamer des recours, ce qui peut alors revenir très cher. Dans l’idée de Jão, il y aurait une distinction claire entre l’échange monétaire de services, qui permet d’accéder plus rapidement aux décisions, et l’insistance cordiale et révérencieuse dont il fait preuve à l’égard des fonctionnaires pour « faire avancer » [*agilizar*] une procédure. Pourtant, dans un cas comme dans l’autre, l’incertitude bureaucratique induit un rapport de réciprocité entre fonctionnaires et usagers : il faut donner (de l’attention, du respect, du temps, de l’argent) pour recevoir.
- 42 Tous les entrepreneurs ne sont pas égaux face à ces contraintes. Les petits investisseurs qui n’ont pas les moyens de faire systématiquement appel à un avocat sont plus facilement victimes des vicissitudes bureaucratiques. Les Portugais sont aussi souvent touchés : peut-être en raison de la relation historique des Brésiliens avec les Portugais, qui leur vaut un traitement de faveur particulier (pas toujours à leur avantage), mais aussi parce qu’ils sont les plus nombreux parmi les étrangers à faire affaire dans le Nordeste et que leur maîtrise du portugais les prédispose à aller traiter directement avec l’administration, sans passer par un intermédiaire professionnel, s’exposant ainsi aux aléas de la bureaucratie environnementale.

Le tourisme comme mode de gouvernement environnemental

- 43 L’étude des organismes et des conflits environnementaux rappelle que l’institutionnalisation de la nature n’est pas un long fleuve tranquille. Praia de Pipa est un bon révélateur de la variété des subjectivités environnementales présentes parmi les populations du littoral touristique. Le tourisme et le surf, deux activités reposant sur le désir de rivage, ne sont pas étrangers à cette saillance particulière des injonctions environnementales en station. La production permanente d’images et de discours, faisant de la nature une valeur centrale du système touristique, participe à forger une nouvelle éthique comportementale parmi les habitants locaux. L’environnement est un support de négociation asymétrique entre les groupes sociaux et le vecteur d’une lente normalisation des comportements. « L’éducation environnementale », thème particulièrement prégnant à Pipa, est un bon exemple du travail effectué par les écologistes et les surfeurs pour transformer les consciences de la jeunesse locale. Pour autant, les couches populaires locales - les « autochtones » - ne sont pas dupes sur le fait que la « protection de l’environnement » est aussi un facteur d’exclusion dès lors qu’elle restreint les rares possibilités qu’ils ont de travailler de façon indépendante et de se loger à prix raisonnable dans leur village natal, devenu station touristique. À l’inverse, l’écologie est parfois un bon moyen commode de dissimuler les motivations NIMBY de la bourgeoisie nouvellement installée.
- 44 La multiplication des aires protégées et l’interventionnisme accru des organismes environnementaux (IDEMA, IBAMA, secrétariats municipaux pour l’environnement) sont un autre indicateur de cette « productivité environnementale » du tourisme. Ces institutions forment un espace bureaucratique en gestation, divisé entre des normes juridiques contradictoires, des échelons de compétences mal définis, des cultures institutionnelles

divergentes et des influences politiques changeantes. Le sentiment d'« insécurité juridique » éprouvé par les entrepreneurs est le résultat de cette situation symptomatique du fédéralisme brésilien, de la jeunesse du droit environnemental et de la faible dotation des administrations publiques face à l'ampleur du territoire à contrôler. Face à ce pouvoir administratif éclaté, il est souvent difficile pour les individus de se frayer un chemin : cela requiert des savoir-faire spécifiques, des intermédiaires adaptés, des réseaux de relations, etc. Le « gouvernement de la nature » n'est pas un pouvoir monolithique savamment orchestré par l'État, mais au contraire un pouvoir tiraillé entre une multitude d'institutions, de groupes et d'individus ; un pouvoir diffus inscrit dans la matérialité des administrations et la subjectivité des discours ; un pouvoir simultanément répressif et productif, qui trouve dans le tourisme un bon allié pour l'alimenter en imaginaires, en normes et en conflits, et par là, le renforcer.

Bibliographie

- AGRAWAL, A., 2005, « Environmentality. Community, Intimate Government, and the Making of Environmental Subjects in Kumaon, India », *Current Anthropology*, vol. 46, n° 2, p. 161-190.
- ANDERS, G., 2005, *Civil servants in Malawi. Cultural dualism, moonlighting and corruption in the shadow of good governance*, Rotterdam, Erasmus Universiteit.
- ARAUJO, S. C., 2013, « Competência em matéria de licenciamento ambiental: do conflito à solução? », *Revista da Faculdade de Direito*, Fortaleza, vol. 34, n° 1, p. 499-538.
- ASIBUO, S. K., 1992, « Inertia in African Public Administration. An examination of some causes and remedies », *African Development*, vol. 17, n° 4, p. 67-80.
- BIERSCHENK, T., CHAUVEAU, J-P., OLIVIER DE SARDAN, J-P., 2000, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala.
- BLUNDO, G., OLIVIER DE SARDAN, J-P., 2007, *État et corruption en Afrique*, Paris, Karthala.
- BOISSEVAIN, J., 1974, *Friends of Friends, Networks, Manipulators and Coalitions*, New York, St. Martin's Press.
- BRAUN, B., 2000, « Producing Vertical Territory: Geology and Governmentality in Late Victorian Canada », *Cultural Geographies*, vol. 7, n° 1, p. 7-46.
- CHARVOLIN, F., 2003, *L'invention de l'environnement en France. Chronique anthropologique d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte.
- CHEONG, S-M., MILLER, M. L., 2000, « Power and tourism: a foucauldian observation », *Annals of Tourism Research*, Vol. 27, n° 2, p. 371-390.
- CORBIN, A., 1989, *Le territoire du vide*, Paris, Aubier.
- DANTAS, E. W., 2009, *Maritimidade nos trópicos – por uma geografia do litoral*, Fortaleza, Edições UFC.
- DIEGUES, C., 2005, *Maritime anthropology in Brazil*, Sao Paulo, Edição da USP.
- ELIAS, N., 1973, *La Civilisation des mœurs*, Paris, Pocket Agora.
- FARIA, I. D., 2011, *Ambiente e energia: crença e ciência no licenciamento ambiental, parte III. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal*, Brasília, Núcleo de estudos e pesquisas do senado.
- FOUCAULT, M., 2004, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Gallimard-Seuil-EHESS.
- GLUCKMAN, M., 1968, Inter-hierarchical Roles: Professional and Party Ethics in Tribal Areas in South and Central Africa, in Swartz, M. J., *Local Level Politics: Social and Cultural Perspectives*, Chicago, Aldine Publishing Co, p. 69-93.
- GOLDMAN, M., 2001, « Constructing an environmental state: eco-governmentality and other practices of a "Green" World Bank », *Social Problems*, vol. 48, n° 4, p. 499-523.
- HOLLINSHEAD, K., 1999, « Surveillance of the worlds of tourism: Foucault and the eye-of-power », *Tourism Management*, vol. 20, n° 1, p. 7-23.
- L'ESTOILE, B. de, 2015, « La réunion comme outil et rituel de gouvernement », *Genèses*, vol. 1, n° 98, p. 7-27.
- LASCOUTES, P., 1994, *L'éco-pouvoir (environnement et politiques)*, Paris, La Découverte.

- LEITE LOPES, J. S., 2006, « Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação », *Horizontes antropológicos*, vol. 12, n° 25, p. 31-64.
- LOLOUM, T., 2015a, *Derrière la plage, les plantations. Ethnographie d'une « situation touristique » dans le Nordeste brésilien : le cas de Tibau do Sul, RN*, Thèse de Doctorat en Anthropologie Sociale et Historique et Études du Tourisme, École des Hautes Études en Sciences Sociales / Université de Lausanne.
- LOLOUM, T., 2015b, « La situation touristique. Reconfigurations sociales dans une station balnéaire brésilienne », *Tsantsa : revue suisse d'ethnologie*, vol. 20, n° 1, p. 116-120.
- LONG, N., 1989, *Encounters at the interface. A perspective on social discontinuities in rural development*, Wageningen, Agricultural University.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 2004, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone », *Politique africaine*, vol. 4, n° 96, p. 139-162.
- RUTHERFORD, P., 1999, The Entry of Life Into History, in Darier, E., *Discourses of the Environment*, Malden, Blackwell Publishers, p. 37-62.
- SCOTT, J. C., 1998, *Seeing Like a State: How Certain Schemes To Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press.
- SIGAUD, L., 1996, « Le courage, la peur et la honte. Morale et économie dans les plantations sucrières du Nordeste brésilien », *Genèses*, vol. 25, n° 1, p. 72-90.
- TIDJANI ALOU, M., 2007, La corruption dans le système judiciaire, in Blundo, G., Olivier de Sardan, J.-P., *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala.
- URRY, J., 1992, « The tourist gaze and the 'environment' », *Theory, Culture and Society*, vol. 9, n°3, p. 1-26.

Notes

- 1 Natal est la capitale de l'État du Rio Grande do Norte.
- 2 Le qualificatif d'autochtone (ou « natif ») renvoie à la fois à une appartenance territoriale à la commune (ou à la proche région) et – implicitement – à une appartenance sociale aux couches populaires nordestines.
- 3 Un espagnol installé à Pipa pour développer de petits projets immobiliers m'a confié un jour être parvenu à doubler le prix d'une maison de bord de mer achetée à une famille native simplement en inversant l'orientation de la terrasse et en dégageant la vue.
- 4 Dans son étude sur la gestion forestière à Kumaon (Inde), Agrawal pose « la question de quand, pourquoi, et comment certains sujets plutôt que d'autres sont amenés à adopter une conscience environnementale » (2005, p. 164). Il défend ainsi que les « environnementalités » (les mentalités environnementales) sont le produit d'un processus de subjectivation différencié, autrement dit que l'acquisition de valeurs écologiques varie toujours selon les groupes sociaux, selon les secteurs environnementaux concernés (énergétique, maritime, agricole, etc.) et selon les instances prescriptrices de conduites « écologiquement correctes » (la communauté, le groupe professionnel, la famille, l'administration publique, etc.).
- 5 On peut notamment citer le conflit de Volta Redonda (Redonda) autour de la Compagnie Sidérurgique Nationale (Leite Lopes 2006, p. 41-43).
- 6 Mossoró est surtout connue pour ses activités pétrolières (in-shore).
- 7 “Ministério Público recomenda que IDEMA assuma licenciamento ambiental”, Ministère Public, 12 mars 2014.
- 8 “Rosalba exonera indicados de Wober Júnior do IDEMA e nomeia os apadrinhados de Robinson para o órgão”, Graça Santos, 11 janvier 2011.
- 9 “Marcelo Toscano é exonerado do cargo de diretor-geral do Idema”, Tribuna do Norte, 05 novembre 2011.
- 10 “Cunhado do deputado Ricardo Motta será o novo diretor geral do Idema”, Tribuna do Norte, 24 janvier 2013.
- 11 “Idema emite nota e diz que há servidores ‘praticamente viajando a semana toda’”, Tribuna do Norte, 15 février 2013.
- 12 Pour des raisons de confidentialité, le prénom de l'enquêté a été changé.

13 Le rôle du courtier est de faciliter la rencontre entre une offre et une demande. Il est un intermédiaire et un traducteur. Jérémy Boissevain le définit comme un « professional manipulator of people and information who brings about communication for profit » (Boissevain 1974, p.148).

14 En anthropologie du développement, les interfaces ou membranes administratives (Olivier de Sardan, 2004) sont des « points d'intersection ou de lien entre différents systèmes sociaux (...) où les divisions structurelles fondées sur des différences de valeur normative et d'intérêts sociaux sont facilement observables » (Long, 1989, p.2).

Pour citer cet article

Référence électronique

Tristan Loloum, « Le gouvernement de la nature - Tourisme et institutions environnementales dans le Nordeste brésilien », *L'Espace Politique* [En ligne], 28 | 2016-1, mis en ligne le 27 avril 2016, consulté le 02 mai 2016. URL : <http://espacepolitique.revues.org/3716> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.3716

À propos de l'auteur

Tristan Loloum

Post-doctorant FNS

Chercheur invité, Université de Durham

tristanloloum@gmail.com

Droits d'auteur



Les contenus de *L'Espace politique* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 France.

Résumés

Souvent considéré comme un « dévoreur de paysages », le tourisme peut aussi être un facteur déclencheur des politiques environnementales. Sur le littoral du nord-est brésilien, les institutions de protection de la nature se sont développées en interaction avec l'activité touristique, pour réguler ses excès et pour répondre aux « désirs de paysage » des touristes et autres nouveaux résidents. Mais à l'image des groupes et administrations qui la portent, l'institutionnalisation de l'environnement est un processus pluriel et conflictuel, qui passe à la fois par des organismes d'État et par une lente transformation des consciences au quotidien. En ce sens, le tourisme est non seulement un excellent révélateur des luttes sociales qui se jouent autour de la définition et l'usage de l'environnement, mais aussi un allié incontournable du pouvoir environnemental de par sa capacité à produire des représentations de la nature et prescrire de nouvelles conduites.

The government of nature. Tourism and environmental institutions in Northeast Brazil

Although often considered as a “landscape eater”, tourism can also be a triggering factor for environmental policies. In Northeast Brazil, nature conservation institutions have developed together with tourism, to regulate tourism activities and to fulfill the aspirations of tourism-oriented populations. Just as the groups and the administrations that sustain it, the institutionalization of the environment is a plural and conflictive process, which not only involves state agencies but also a cultural practice of awareness building on a daily basis. In that sense, tourism is both a revealer of social struggles for the environment and a precious

ally for the making of new environmental conducts, due to its ability to produce images of nature and prescribe behaviors.

Entrées d'index

Mots-clés : gouvernementalité, tourisme, environnement, institutions, Nordeste, Brésil

Keywords : governmentality, tourism, environment, institutions, Northeast, Brazil